



TVA sociale et financement de la protection sociale

Jean-Marie Monnier

► To cite this version:

Jean-Marie Monnier. TVA sociale et financement de la protection sociale. Les Cahiers français : documents d'actualité, 2012, 369, pp.80-85. hal-00704105

HAL Id: hal-00704105

<https://hal.science/hal-00704105>

Submitted on 27 Sep 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

TVA SOCIALE et financement de la protection sociale

Jean-Marie Monnier

Professeur d'économie au Centre d'économie de la Sorbonne (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), spécialiste des questions fiscales

Depuis trente ans, la France débat du mode de financement de la protection sociale. Au-delà des cotisations sociales attachées à la fonction assurancielle de la Sécurité sociale, le choix s'est d'abord porté sur la fiscalité directe des revenus avec la contribution sociale généralisée (CSG). Il s'agissait surtout d'élargir l'assiette de ce financement. Plus récemment, la désindustrialisation et la perte de compétitivité extérieure des entreprises françaises ont abouti à la décision contestée de création d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sociale. D'après Jean-Marie Monnier, cette taxe pourrait provoquer un cycle inflationniste et avoir un impact négatif sur la croissance en raison de la ponction opérée sur le pouvoir d'achat des ménages.

C. F.

Jusqu'à la fin des années 1980, la France a semblé se satisfaire d'un système fiscal bâti sur une spécialisation fonctionnelle et institutionnelle des prélèvements. Durant les Trente Glorieuses, le financement de la protection sociale dépendait presque exclusivement des cotisations de nature assurancielle. Pour sa part, l'État bénéficiait des impôts « modernes », sur les bénéfices, les revenus et la consommation. Les collectivités locales recevaient les impôts à base foncière hérités de la période révolutionnaire.

Selon cette architecture, le financement des principales institutions publiques et sociales reposait sur des prélèvements compatibles avec les besoins du régime économique fordien.

Dans ce contexte fiscal, la crise du régime fordiste a déstabilisé

l'édifice fiscal qui lui était associé, en particulier le solde de la protection sociale. L'élargissement de ce financement à l'impôt a été réalisé dans un premier temps par le recours à une nouvelle forme de fiscalité des revenus privilégiant l'équité horizontale (élargissement de l'assiette), avec la CSG, à l'équité verticale (réduction des inégalités de revenus). Cependant, depuis le début des années 2000, les termes du débat ont été renouvelés en faveur de l'utilisation de la TVA. Si la CSG n'est pas abandonnée, l'adoption de la TVA sociale marque une nouvelle orientation vers l'utilisation plus active des finances sociales comme instrument de la politique économique. Or, originellement en 1945, les cotisations étaient de nature assurancielle et n'avaient pas d'objectif de politique économique car on craignait un détournement de

leur objet par l'État. Les partenaires sociaux notamment, sont toujours attachés à cette règle.

La CSG : plus d'équité dans le financement de la protection sociale

De l'élargissement du financement de la protection sociale...

À la fin des années 1980, l'élargissement du financement de la protection sociale au-delà des cotisations sociales devient un enjeu majeur avec la dégradation des conditions économiques consécutive à la crise, la déstabilisation des comptes sociaux en résultant, mais également en raison de l'émergence de besoins nouveaux. Il faut bien sûr répondre aux défis financiers que représentent un chômage de

masse devenu chronique, l'arrivée à l'âge de la retraite d'un nombre grandissant de personnes mais aussi l'émergence d'une nouvelle pauvreté laborieuse. La création du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 après une phase d'expérimentations locales, confirmait, semblait-il à cet égard, la nette réorientation de la protection sociale vers l'universalisation des prestations. Enfin, l'évolution de la structure des revenus plaiderait en faveur d'une modification de celle des financements de la protection sociale. Entre 1980 et 1990 en effet, la part des salaires nets dans le revenu disponible brut était passée de 53,8 % à 48,6 % tandis que la part des revenus de la propriété avait crû de 6,6 % à 9,6 % et que la part des prestations sociales en espèces était passée de 25,1 % à 28,5 %. Pour de nombreux experts comme pour les pouvoirs publics, ces évolutions conduisaient nécessairement à une réforme du mode de financement de la protection sociale.

Pour les défenseurs de la fiscalisation de la protection sociale, l'égal accès de tous les citoyens aux prestations justifiait un financement plus équitable faisant appel à toutes les sources de revenus et pas seulement aux salaires. Aussi, à la fin des années 1980, émergeaient les thèses favorables à une segmentation des prestations entre celles qui relèveraient de l'assurance et seraient financées par des cotisations, et celles qui tiendraient de l'assistance, par définition universelles, justifiant d'un financement par l'impôt. Les opposants à la fiscalisation redoutaient quant à eux, que cette évolution ne préfigure une rétraction de l'État social vers un simple filet de sécurité destiné

aux plus démunis selon le modèle d'État-providence résiduel⁽¹⁾.

...à la création de la CSG

C'est dans ce contexte qu'est créée la CSG en 1991. Bien qu'elle puisse jouer comme un supplément de recettes, elle apparaît lors de sa création comme une forme nouvelle et alternative de financement.

Par la suite, elle a connu d'importantes évolutions qui en ont changé la cohérence interne. Alors que ses taux étaient progressivement augmentés, elle était utilisée soit comme substitut aux cotisations, soit comme complément en raison de son caractère universel. Enfin, les dispositifs qui introduisaient au sein de la CSG une certaine progressivité⁽²⁾, au demeurant faible et indirecte, ont été fortement réduits.

Cependant, si l'on constate une amplification du processus de fiscalisation de la protection sociale à partir du début des années 1990, ce mouvement n'est pas uniquement imputable à la montée en puissance de la CSG.

(1) Modèle dans lequel l'État intervient en dernier ressort quand les solidarités familiales, communautaires, et professionnelles ou le marché se sont révélés incapables de répondre aux besoins des individus. Cf. Titmuss R. M. (1971), *Social Policy*, Londres, Allen and Unwin.

(2) Par exemple, le taux réduit a disparu.

On peut bien sûr rappeler la création en 1996 sur des fondements très proches de ceux de la CSG, de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) affectée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Surtout, la montée en puissance de la CSG s'est accompagnée de celle des taxes indirectes, notamment des taxes sur le tabac et l'alcool affectées aux ressources de la protection sociale. En 2009, l'ensemble des taxes indirectes affectées aux régimes sociaux représentait près de 20 % des impôts et taxes affectés à la protection sociale. Parmi elles, figure depuis 2006 une fraction des recettes de la TVA.

TVA sociale, renouvellement du débat

Des besoins de financement croissants

Au seuil des années 2000, les interrogations relatives aux formes du financement de la protection sociale n'ont pas cessé. Après la création du RMI, celle de la couverture maladie universelle (CMU) en 2000 témoigne de l'universalisation croissante de la protection sociale, et accroît les besoins financiers de cette dernière.

De plus, la forte croissance

Tableau 1. Évolution des ressources de la protection sociale hors transferts (en milliards d'euros et en %)

	1990		2000		2009	
	€	%	€	%	€	%
Cotisations sociales	227,4	79,5	284,9	66,7	392,0	64,6
Impôts et taxes	8,9	3,1	82,8	19,4	132,8	21,9
Transferts et subventions	39,7	13,9	48,4	11,3	60,8	10,0
Produits financiers	4,6	1,6	2,2	0,5	2,9	0,5
Autres recettes	5,5	1,9	9,0	2,1	18,2	3,0
Total	286,1	100	427,3	100	606,7	100

Sources : Bourgeois A., Duée M. et Hennion M. (2008), « Vingt-cinq ans de comptes de la protection sociale : une rétopolation de 1981 à 2006 », Études et résultats, n° 647, août et comptes de la protection sociale 2009.

des exonérations de cotisations depuis 1990 contribue aussi à déstabiliser les comptes sociaux et à accentuer leur dépendance à l'égard du budget de l'État. Elle indique par ailleurs un usage de plus en plus intense des finances sociales dans le cadre de la politique de l'emploi, et plus généralement au sein de la politique économique. La TVA sociale marquerait une étape supplémentaire dans cette direction.

Recourir à la TVA, un débat ancien

Le recours à la TVA pour financer la protection sociale avait déjà été envisagé dans le débat sur l'élargissement des finances sociales avant 1990⁽³⁾. Cette solution avait été écartée en raison du caractère régressif de cet impôt indirect. En effet, la part des dépenses de consommation des ménages est d'autant plus faible que les revenus individuels sont élevés. En conséquence, un prélèvement proportionnel à la consommation comme la TVA est régressif par rapport au revenu. En outre, le fait qu'il s'agisse d'un impôt de rendement (dont la fonction est d'apporter le plus de recettes possible) justifiait, notamment pour son créateur Maurice Lauré, qu'elle ne soit pas détournée vers d'autres usages⁽⁴⁾ au risque de la déformer par le jeu de l'interventionnisme fiscal.

Pour les défenseurs du recours à la TVA dans le financement de la protection sociale, la question centrale n'est pas celle de son impact en termes d'équité verticale. Ils constatent en effet que de manière

courante, l'assiette de la TVA est plus large que celle des cotisations sociales qui reposent sur les seuls salaires. En conséquence, l'équité horizontale sortirait améliorée d'une substitution de la TVA aux cotisations sociales. Par ailleurs, la TVA est considérée comme un impôt économiquement neutre, et donc plus favorable au développement des activités économiques que les cotisations sociales qui pénaliseraient notamment le travail. De fait, la dégradation de la situation économique de la France justifierait le passage à la TVA.

Perte de compétitivité de l'industrie française

Depuis le début des années 2000, la forte détérioration du solde du commerce extérieur français semble traduire la perte de parts de marché des entreprises françaises à l'étranger, et de manière générale une altération de l'influence économique de la France. Les résultats décevants des entreprises françaises à l'exportation ne seraient que l'aspect le plus apparent de la désindustrialisation que l'on peut mesurer par la régression du poids de l'industrie dans la valeur ajoutée produite par la nation. Entre 1980 et 2007, elle est passée de 24 % du PIB à moins de 14 % tandis que l'emploi industriel a diminué de 36 %, passant de 5,3 à 3,4 millions d'emplois. Ce faisant, la part de l'industrie dans l'emploi total a baissé de 11 points, passant de 24 % à 13 %⁽⁵⁾.

Selon une étude réalisée pour la

Direction du Trésor⁽⁶⁾, cette évolution serait liée à trois déterminants structurels. En premier lieu, la recherche d'une plus grande efficacité aurait conduit les entreprises industrielles à externaliser une partie de leurs activités vers le secteur des services. Cela expliquerait partiellement l'expansion des services aux entreprises ainsi que, pour 20 à 25 %, la baisse de l'emploi industriel. Le second facteur correspondrait à une modification de la structure de la demande, elle-même liée à d'importants gains de productivité ayant permis une augmentation des salaires et donc du pouvoir d'achat des ménages (à l'origine de 30 % de la baisse de l'emploi industriel). Enfin, l'ouverture à la concurrence étrangère liée à la mondialisation des échanges serait le troisième facteur dont l'impact sur l'emploi est difficilement quantifiable. Néanmoins, les défenseurs du projet de TVA sociale voient dans la dégradation de la position de l'industrie française dans la compétition internationale la cause majeure de la désindustrialisation. Ils soulignent en particulier le rôle des délocalisations explicable par la perte de compétitivité des entreprises françaises. À l'appui de leur thèse ils invoquent le poids jugé trop élevé des charges sociales qui pousserait le coût des productions françaises à la hausse, par rapport à ce que l'on observe chez nos principaux concurrents, en particulier l'Allemagne.

Le tableau 2 compare les taux implicites d'imposition de trois assiettes différentes entre la France et un certain nombre de ses partenaires européens. Il montre le niveau élevé des prélèvements reposant sur

(3) Dupuis J.-M. (1992), « Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réformes », *Droit social*, n° 2, février, p. 100-107.

(4) Lauré M., Babeau A., Louit C. (2001), *Les impôts gaspilleurs*, Paris, PUF, coll. « Quadrige ».

(5) Direction Générale du Trésor (2010), « Le recul de l'emploi industriel en France de 1980 à 2007 : quelle est la réalité ? », *Trésor-éco*, n° 77, septembre.

(6) Demmou L. (2010), « La désindustrialisation en France », *Documents de travail de la DG Trésor*, n° 2010/01, juin.

Tableau 2. Taux implicites d'imposition (TII) (a) en Europe en 2009 (en %)

	TII Travail	TII Revenus du capital	TII Consommation
Allemagne	38,8	18,3	31,5
Danemark	35,0	22,4	19,8
Espagne	31,8	18,3	12,3
France	41,1	16,2	18,5
Italie	42,6	29,0	16,3
Royaume-Uni	25,1	22,3	16,8
Suède	39,4	25,8	27,6
Moyenne UE	32,9	17,3	20,9

(a) Les taux d'imposition implicites (TII) mesurent la charge fiscale moyenne constatée sur différentes grandeurs économiques formant la base d'imposition calculée des différents impôts (travail – évalué principalement par les salaires bruts –, consommation et revenus du capital). Les TII expriment donc les recettes fiscales cumulées, en pourcentage de leur base d'imposition potentielle. On dit « implicite » car l'assiette fiscale ne correspond généralement pas à son équivalent économique réel ou « explicite ».

Source : Eurostat 2011.

le travail en France, par comparaison avec ce que l'on observe généralement en Europe. Mais il met également en évidence la faiblesse de la taxation de la consommation en France, justifiant ainsi la majoration de la TVA et son utilisation pour financer la Sécurité sociale.

La TVA sociale dans la pratique

Exprimée de manière simple, la TVA sociale pourrait consister à majorer de quelques points la TVA, le supplément de recettes en résultant étant affecté aux budgets sociaux. En d'autres termes, la TVA sociale, comme la CSG, intervient en complément ou en substitut aux cotisations sociales. Cependant, les défenseurs de la TVA sociale en France soutiennent plutôt la solution dans laquelle elle remplacerait une fraction des cotisations sociales employeurs qui seraient ainsi diminuées afin de réduire le coût du travail. L'Allemagne, qui en 2007 a porté son taux normal de TVA de 16 % à 19 % en contrepartie d'une diminution des charges sociales patronales, offre l'exemple

de ce type de mesure.

Dans le cas français, la solution retenue dans la première loi de finances rectificative pour 2012 (voir encadré) est plus complexe, puisqu'elle cumule une augmentation du taux normal de TVA et une majoration de la CSG sur les revenus du capital en contrepartie d'une diminution des cotisations sociales. Ce dispositif nouveau accroît certes la diversification des formes du financement de la protection sociale. Toutefois, elle en accentue la fis-

calisation et renforce la tendance consistant à employer les prélèvements sociaux pour atteindre des objectifs de politique économique. On s'écarte donc un peu plus de la logique assurancielle originelle, et l'on s'inscrit pleinement dans le processus de recentralisation des finances sociales opéré par l'État⁽⁷⁾.

Avec la TVA sociale, qualifiée de TVA « anti-délocalisation », l'objectif est triple. Il s'agit d'une part de créer des emplois par la baisse du coût du travail et d'autre part d'améliorer la position concurrentielle des entreprises françaises via leur compétitivité. Le prix des marchandises importées serait majoré alors même que les entreprises françaises dont les produits sont vendus en France pourraient compenser la hausse de la TVA par la baisse des charges sociales. Par ailleurs, grâce à cette baisse, le prix des exportations françaises diminuerait.

(7) Monnier J.-M. (2010), « La politique fiscale », in *La politique économique et ses instruments*, Les Notices de la Documentation française, p. 111-123.

LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2012 DU 14 MARS 2012

Elle prévoit une modification du financement de la protection devant s'appliquer au 1^{er} octobre 2012.

1) Les cotisations sociales patronales destinées à la branche famille jusqu'alors fixées au taux de 5,4 % des salaires bruts versés par les entreprises sont supprimées pour les salaires allant jusqu'à 2,1 salaires minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Elles sont dégressives jusqu'à 2,6 SMIC. L'allègement de cotisations sociales en résultant au bénéfice des entreprises est évalué à 13,2 milliards d'euros.

2) En compensation, le taux normal de TVA est augmenté de 1,6 point. Il passe donc de 19,6 % à 21,2 %, soit un gain de 10,6 2 milliards d'euros destiné à la branche famille.

3) En compensation également, le taux de la CSG sur les revenus du capital est majoré de 2 points. Il passe donc de 8,2 % à 10,2 %, soit un gain de 2,6 2 milliards d'euros également destiné à la branche famille.

Jean-Marie Monnier

C'est la raison pour laquelle, l'instauration de la TVA sociale équivaldrait à une dévaluation. Enfin, pour les pays à bas coût dont la concurrence pénalise les entreprises françaises, elle reviendrait à les contraindre de financer partiellement notre protection sociale en taxant les importations qui en proviennent.

Cependant, pour ce faire, un certain nombre de conditions doivent être réalisées. Il faut en particulier que le prix hors taxe des produits importés reste inchangé et que les entreprises françaises répercutent la baisse des cotisations sociales sur leurs prix afin de limiter les risques d'inflation et de ne pas peser sur le pouvoir d'achat des consommateurs français. Dans le cas contraire, un cycle inflationniste pourrait s'enclencher avec deux conséquences possibles : le tassement de la croissance et la montée des revendications salariales susceptibles à terme de conduire à un accroissement des coûts salariaux, ce qui provoquerait une boucle prix-salaires. Or, comme le montre l'exemple de la TVA sur la restauration, une partie des entreprises françaises pourraient capter cette baisse des charges pour restaurer leur rentabilité sur leurs prix français et étrangers au lieu d'en répercuter l'intégralité. Par ailleurs, rien ne permet de justifier l'hypothèse selon laquelle les entreprises étrangères resteraient passives. Il est en fait probable qu'elles supporteraient une compression de leurs marges pour ne pas perdre leurs parts de marché en France.

Enfin, si la réduction des cotisations sociales pesant sur les bas salaires est de nature à favoriser le travail peu qualifié, une

différenciation de cette diminution selon les niveaux de salaires en atténue l'impact sur l'emploi. La mesure contenue dans la loi de finances rectificative revient à étendre l'exonération totale des cotisations employeurs au risque famille jusqu'à 2,1 SMIC puis de manière décroissante jusqu'à 2,6 SMIC. Compte tenu des dispositifs, déjà existants, cela signifie que les nouveaux allègements de charges seraient concentrés entre 1,6 et 2,1 SMIC. Or, s'agissant du travail qualifié (au-delà de 1,4 SMIC) les déterminants de l'emploi sont moins directement liés au coût du travail. C'est pourquoi une diminution du coût du travail qualifié a un impact restreint sur l'emploi⁽⁸⁾. La « TVA anti-délocalisations » peut ainsi se révéler moins favorable à l'emploi et à la compétitivité des entreprises françaises que l'escomptaient les promoteurs de ce projet.



François Hollande s'était engagé avant l'élection présidentielle à ne pas appliquer la TVA sociale adoptée quelques semaines avant la consultation. La décision de revenir sur ce dispositif ne règle cependant pas la question des besoins de financement de la protection sociale, de sorte que les diverses options envisagées depuis trente ans restent ouvertes.

BIBLIOGRAPHIE

- **Carré M., Carton B. et Gauthier S.** (2007), « Financement de la protection sociale : l'attribution des grandes assiettes », *La lettre du CEPII*, n° 269, août.
- **Concialdi P., Monnier J.-M.** (2002), « Scénarios de réforme de la CSG », *Revue française de finances publiques*, n° 78, juin, p. 113-138.
- **Benard Y., Nicolas J.-B., Delpal B.**, *Rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de Sécurité sociale*, Conseil d'orientation des retraites.
- **Lauré M.** (1993), *Science fiscale*, Paris, PUF.
- **Le Cacheux J.** (2012), « Soutenabilité et justice économique », in Allègre G. et Plane M. (dir.), *Réforme fiscale*, *Revue de l'OFCE*, n° 122, avril, p. 15-34.
- **Owens J., Battiau P. et Charlet A.** (2012), « Un demi-siècle de TVA », *Problèmes économiques*, n° 3039, Paris, La Documentation française, mars, p. 36-41.

(8) Cf. Heyer E., Plane M. et Timbeau X. (2012), « Impact économique de la "quasi-TVA sociale" », in Allègre G. et Mathieu P. (dir.), *Réforme fiscale*, *Revue de l'OFCE*, n° 122, avril, p. 373-397.

LA CSG ET LA TVA

La CSG est un prélèvement de nature fiscale dû par les personnes physiques fiscalement domiciliées en France, sur leurs revenus d'activité et de remplacement d'une part et sur leurs revenus du capital financier et immobilier d'autre part.

Tableau 3. Taux de la CSG (2012)

Revenus	Taux	Déductibilité IRPP
Salaire brut	7,5 %	5,1 %
Allocation de chômage	6,2 %	3,8 %
Pensions de retraite	6,6 %	4,2 %
Revenus du capital taxés à l'IRPP (a)	8,2 %	5,8 %
Revenus du capital non taxés à l'IRPP	8,2 %	non

(a) Impôt sur le revenu des personnes physiques.

La TVA est un impôt indirect sur la consommation. C'est une taxe en cascade grâce au droit à déduction. La charge de la taxe repose sur celui qui n'a pas le droit à déduction (le consommateur final).

La TVA collectée est obtenue en multipliant le chiffre d'affaires imposable par le taux s'appliquant à la catégorie de produits vendus. On déduit de la TVA collectée, la TVA acquittée sur les achats de biens et de services et sur les investissements.

La TVA est due sur les opérations effectuées en France et sur les importations. Les exportations et les livraisons dans un autre État de l'Union européenne sont exonérées en France.

Tableau 4. Taux de la TVA (2012)

Taux normal : toutes les opérations ne relevant pas des autres taux.	19,6 %
Taux réduit : restauration, travaux immobiliers, spectacles, services à la personne	7,0 %
Taux intermédiaire : produits alimentaires, électricité...	5,5 %
Taux particulier : presse écrite, médicaments remboursés	2,1 %